

A ZOPACAS no contexto da geopolítica do Atlântico Sul: história e desafios atuais¹

Josiane Rocha Carvalho*
Raul Cavedon Nunes**

RESUMO: Este artigo tem como objeto de estudo a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Deste modo, tem como objetivo analisar os fatores que impulsionaram o Brasil e os países africanos a darem continuidade à iniciativa, mesmo após enfrentar um período de estagnação na década de 1990. A retomada nos anos 2000 ocorreu devido à reaproximação entre os países africanos e o Brasil e a descoberta de petróleo offshore em ambas as margens do Atlântico. O artigo conclui que, apesar dos avanços diplomáticos e de cooperação técnica, a ZOPACAS não tem ainda um grande peso estratégico no Atlântico Sul devido à carência militar e econômica dos países que a compõe.

PALAVRAS-CHAVE: ZOPACAS. Atlântico Sul. Petróleo *Offshore*. Geopolítica. Brasil. África.

¹ Trabalho realizado durante a disciplina “Seminário Temático de Relações Internacionais”, ministrada pela Profa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira, no período 2013/2.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI). E-mail: josiane_carvalho@hotmail.com

** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI). E-mail: rcavedonnunes@gmail.com

1 Introdução

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS ou Zpcas) foi criada por iniciativa brasileira, através de uma proposta à ONU pelo Itamaraty, em 1986. Inaugurado no período final da Guerra Fria, logo após a Guerra das Malvinas (1982), o fórum abrange os países africanos e sul-americanos banhados pelo Atlântico Sul. Inicialmente, configurou-se como um contraponto à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e buscou substituir um projeto similar ao sul do oceano Atlântico: a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), liderada pela África do Sul.

Em princípio, o intuito do fórum era proteger a região de tensões alheias aos países em desenvolvimento que a compõem e assegurar que a zona servisse apenas aos propósitos pacíficos de cooperação entre esses Estados. Entretanto, a ZOPACAS passou por um período de estagnação durante a década de 1990, retomando seus trabalhos no final dos anos 2000, quando suas esferas de cooperação foram renovadas.

Assim, o presente estudo insere-se em um momento de revitalização da ZOPACAS, a qual ocorreu tanto em virtude da retomada das relações do Brasil com os países africanos a partir dos anos 2000, quanto devido às recentes descobertas de petróleo *offshore* em ambas as margens do Atlântico. Nesse sentido, a ZOPACAS se apresenta como um dos meios para que os países da América do Sul e da África Ocidental estabeleçam uma governança do Atlântico Sul que os beneficie, afaste a possibilidade de ingerência externa e proteja seus recursos energéticos. Portanto, como apontam Almeida e Bernardino (2013), a ZOPACAS cumpre objetivos que articulam estrategicamente os principais interesses de seus países membros, colocando-os em uma posição de centralidade nas questões de defesa do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável e, principalmente, da cooperação em segurança marítima.

Dessa forma, esse artigo tem o objetivo de descrever o contexto do estabelecimento da ZOPACAS – durante e após o término da Guerra Fria – e seu progresso desde então. Em seguida, são analisadas a importância contemporânea do Atlântico Sul na perspectiva brasileira e a discussão sobre a delimitação da soberania na plataforma continental do país. Para realizar o estudo foram efetuados levantamento bibliográfico, pesquisa em fontes de imprensa, em discursos e em documentos oficiais.

2 A criação da ZOPACAS no contexto do fim da Guerra Fria

O cenário internacional no qual teve origem a ZOPACAS era o de pós-guerra das Malvinas (1982) e final da Guerra Fria. O Atlântico Sul recebeu atenção das grandes potências durante o confronto bipolar, principalmente após a nacionalização do Canal de Suez pelo Egito², quando a rota do Cabo ganhou maior importância. Além disso, a URSS aproximou-se de alguns países africanos que iniciavam o seu processo de independência, preocupando os países ocidentais, que temiam que a África viesse a se tornar uma zona de influência soviética.

Durante a Guerra Fria, os EUA buscaram garantir a liderança hemisférica e o controle da América do Sul. Para isso, utilizaram-se do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado em 1947, no Rio de Janeiro. Esse tratado estabelecia um compromisso de defesa mútua entre 19 países da América³, com a finalidade de criar uma estrutura de defesa que agisse contra qualquer agressão externa a um dos países membros. Da mesma maneira que os EUA utilizaram o TIAR para a segurança hemisférica, a Inglaterra utilizou-se do *Simonstown Agreement* – acordo de cooperação naval assinado em 1955 com a África do Sul – para assegurar seu domínio sobre a Rota do Cabo, sua principal linha alternativa de comunicação (WESSELS, 2010; DU TOIT, 2012). Logo, a aproximação entre Inglaterra, Estados Unidos e África do Sul teve papel importante nas ações militares durante a Guerra Fria (BROZOSKI, 2013).

Nesse contexto, surgiram propostas para a criação de um Tratado do Atlântico Sul, nos moldes da OTAN, o que foi muito incentivado pelos sul-africanos. A suposta ameaça de uma maior ação soviética na região era utilizada como justificativa para que outros Estados buscassem se aproximar da África do Sul, auxiliando, conseqüentemente, na defesa da rota do Cabo e contornando o isolamento desse país em virtude do regime do *apartheid* (PENNA FILHO, 2013). Nos final dos anos 1980, no entanto, o projeto incentivado pelos sul-africanos foi descartado definitivamente, sendo o advento da Guerra das Malvinas um dos motivos para tal. A conflito militar, que opôs Inglaterra e Argentina, confirmou as suspeitas sul-americanas em torno do TIAR: os estadunidenses priorizariam a aliança com membros da OTAN – a Inglaterra, nessa ocasião – em um confronto contra países pertencentes à organização regional (BROZOSKI, 2013). Por outro lado, a presença inglesa no Atlântico Sul e sua demonstração de força durante o conflito

² A nacionalização do canal de Suez, ocorrida em 1956, foi uma resposta do governo egípcio à recusa de crédito, por parte do Banco Mundial, (endossada/incentivada/estimulada por) Estados Unidos e Inglaterra, para a construção da represa de Assua (ALTMAN, 2013).

³ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (BROZOSKI, 2013).

pelas ilhas Malvinas contribuiu para que a criação da ZOPACAS fosse efetivada (PENNA FILHO, 2013).

Outros fatores também devem ser salientados em torno da criação dessa zona de cooperação. Os países africanos preferiam o projeto brasileiro à iniciativa da África do Sul, bastante influenciados pela ocorrência do *apartheid* nesse país. Além disso, o Brasil começava a desfrutar de uma maior aproximação com os países da África e, em ambas as margens do Atlântico, as nações desejavam impedir a militarização desse oceano (PENNA FILHO, 2013).

Por conseguinte, a zona de paz e cooperação foi proposta à ONU pelo Brasil, o qual contava também com o apoio do presidente argentino, Raul Alfonsín. A ZOPACAS foi aprovada pelas Nações Unidas através da resolução 41/11, em 27 de outubro de 1986, com 124 votos favoráveis, oito abstenções⁴ e um voto contrário, dos EUA. Pode atribuir-se como motivo dessa oposição a resistência estadunidense em aceitar quaisquer limitações ao emprego de suas forças, ainda que na forma de recomendação, como foi prescrito pelo foro (MIYAMOTO, 1987).

Atualmente, os países que compõem a zona são: Argentina, Brasil, Uruguai, África do Sul, Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo. O objetivo prioritário da ZOPACAS era combater a militarização e nuclearização do Atlântico Sul por países não pertencentes à região, visto que os ingleses possuíam – e ainda possuem – predominância no cordão de ilhas desse oceano. Além disso, outras esferas de cooperação passaram a ser adotadas pelo foro, como questões comerciais, culturais e relacionadas ao meio ambiente (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).

Ademais, a ZOPACAS foi criada no período em que a rivalidade e a desconfiança entre Argentina e Brasil foram colocadas no passado. Inaugurava-se uma etapa de cooperação entre os países da América do Sul⁵, principalmente quando perceberam as ameaças externas comuns, e logo após iniciavam um processo de redemocratização. Assim, havia um clima de otimismo para projetos de cooperação futuros.

Entretanto, como aponta Miyamoto (1987), algumas questões ainda obstaculizariam a concretização de uma efetiva zona de paz e cooperação no Atlântico Sul: (1) no nível interno aos Estados, a acomodação entre os poderes civil e militar nos países da região; (2) no nível externo, a obediência às convenções internacionais pelas grandes potências, respeitando a soberania dos países da zona;

⁴ Os países que se abstiveram foram: Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Portugal e República Federal da Alemanha.

⁵ Em 1991, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai assinaram o Tratado de Assunção, objetivando constituir uma Zona de Livre Comércio denominada Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

(3) no nível regional, a solução da questão das ilhas Malvinas; e (4) a resolução do apartheid na África do Sul e a independência da Namíbia, com a retirada das tropas sul-africanas desse país (MIYAMOTO, 1987).

De fato, com o final do confronto bipolar, em 1991, a ZOPACAS se viu enfraquecida e perdeu a atenção do governo brasileiro durante os anos 1990, visto que o país passava por um período em que se dedicou à aproximação com os EUA e o bloco europeu. Além disso, nos anos 1980, os países africanos e sul-americanos foram impactados pela crise econômica internacional, o que refletiu em suas relações durante a década seguinte (RIBEIRO, 2009). Consequentemente, a África perdeu espaço nas relações comerciais com o Brasil, embora, pontualmente, tenha permanecido a presença brasileira em alguns Estados daquele continente, mesmo que de maneira seletiva.

Esse quadro foi invertido com a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva no Brasil. A partir de então, houve uma mudança significativa no que diz respeito à política voltada ao continente africano e aos demais países em desenvolvimento. Essa transformação consagrou a dedicação brasileira às relações Sul-Sul e o fim das oscilações e inconsistências diplomáticas dos anos 1990. Com a contribuição desses fatores, a ZOPACAS passou por um processo de revitalização a partir de 2007, com o sexto encontro ministerial em Luanda (SARAIVA, 2010).

3 Evolução da ZOPACAS: reuniões ministeriais e revitalização do foro

As duas primeiras reuniões ministeriais da ZOPACAS tiveram lugar em 1988 e 1990, no Rio de Janeiro e em Abuja (Nigéria), respectivamente. O primeiro encontro discutiu a operacionalização inicial do fórum, enquanto o segundo objetivou estabelecer uma nova funcionalidade para este. Conforme já mencionado, em decorrência do final da Guerra Fria, o sentido inicial da ZOPACAS – como contraponto à OTAN – tornou-se ultrapassado (AMORIM, 2013). Em 1994, sucedeu-se o terceiro encontro, em Brasília, ocasião em que se empreendeu a renovação dos alicerces da ZOPACAS. À vista disso, a cooperação em questões econômicas e ambientais foi estimulada dentro do foro. Também nesse evento, anexa ao tratado constitutivo, foi elaborada a “Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul”, a qual determinava o desarmamento de armas nucleares e de destruição em massa na região (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013). Por sua vez, a quarta e a quinta reuniões, ocorridas em 1996 e 1998, na Cidade do Cabo – África do Sul – e Buenos Aires, respectivamente, buscaram energizar o fórum por meio de inovações e intensificação da cooperação entre os Estados-membros, através das esferas tecnológicas, ambientais, culturais e de combate ao narcotráfico. Não obstante os esforços, inexistia uma infraestrutura que permitisse sustentar e

conceder eficácia à ZOPACAS. Consequentemente, com o desgaste da Zona de Paz e Cooperação, a próxima Reunião Ministerial ocorreu quase uma década depois.

A partir do sexto encontro, em 2007, a ZOPACAS principiou sua revitalização. Todos os vinte e quatro países membros do foro estiveram presentes na reunião, episódio que demonstrou a vontade de dar maior destaque à iniciativa. O encontro teve como resultado o Plano de Ação de Luanda, o qual indicava as áreas em que os esforços de cooperação deveriam ser intensificados. Em seguida, seguiu-se com a criação de grupos de trabalho para cooperação econômica, elaboração de missões de paz, análise de questões ambientais e combate às atividades ilegais transnacionais (VISENTINI, 2013). É importante salientar que na ocasião foi defendido o direito inalienável dos Estados membros de utilizar energia nuclear para fins pacíficos, uma questão interligada aos interesses energéticos e à Política de Defesa do Brasil, bem como à pesquisa nuclear da África do Sul (SOUZA, 2007; ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).

Em janeiro de 2013, ocorreu o sétimo encontro, em Montevidéu, no qual, pela primeira vez, estiveram presentes os ministros da defesa dos países-membros, solidificando a ênfase do foro nos setores de defesa e segurança. Nesse sentido, o Ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim, propôs algumas medidas para que fosse concretizada a parceria nessas esferas. Determinou-se, então, o Plano de Ação de Montevidéu, o qual indicou sete pontos principais para cooperação entre os Estados-membros. A partir disso, os Estados se comprometeram a garantir o cumprimento e a implementação desses preceitos, que objetivam a proteção e o desenvolvimento conjunto da região; entre eles, destacam-se: o mapeamento e a exploração da plataforma oceânica, segurança marítima – controle e vigilância de embarcações e combate às atividades ilícitas e o crime organizado – e, por fim, cooperação na área de defesa através da promoção de exercícios militares conjuntos (MRE, 2013).

4 A geopolítica do petróleo e as consequências para o Atlântico Sul

Em 2007, a Petrobras anunciou a descoberta de petróleo leve na camada pré-sal da Bacia de Campos, na região próxima ao Rio de Janeiro e ao Espírito Santo (LUNA, 2007). Especula-se alcançar uma produção diária de 4,2 milhões de barris de petróleo e gás até 2020 (PETROBRAS, 2013, p. 3). Segundo Oliveira (2012, p. 135), preços do barril de petróleo acima de US\$ 40 já são suficientes para viabilizar o início da produção em áreas de difícil acesso, como no caso das águas profundas do pré-sal brasileiro, da prospecção no Alasca e na Sibéria e inclusive da extração de petróleo ultra-pesado, como na Venezuela e no Canadá. Entretanto, a exploração nestas áreas demanda altos investimentos, fazendo com que a oferta não

aumente tanto quanto a demanda, o que empurra os preços para cima. O preço do barril aumentou de US\$ 19,11 em 1997 para US\$ 72,44, em 2007, chegando posteriormente a ultrapassar os US\$ 100 (COSTA; PIRES; LIMA, 2008, p. 128). Recentemente o preço do barril sofreu uma nova queda brusca, mas ainda não ficou abaixo dos 40 dólares.

As reservas de petróleo descobertas no Brasil somam-se a outras no litoral africano e na própria América do Sul, prospectadas nas últimas décadas, principalmente de tipo *offshore*⁶. Sem contar as reservas do pré-sal brasileiro – que podem chegar até 100 bilhões de barris de petróleo e gás natural, segundo o Resumo Estatístico da Energia Mundial 2013, da British Petroleum (BP), a América do Sul está colocada como o segundo continente de maiores reservas petrolíferas, com 326 bilhões de barris. Fica atrás somente do Oriente Médio (807 bilhões de barris) e à frente da América do Norte (220 bilhões), da Eurásia (140 bilhões), da África (130 bilhões) e da Ásia-Pacífico (41 bilhões) (BP, 2013, p. 6). Em termos de reservas comprovadas e em produção por país, tem-se os valores da Tabela 1 abaixo.

⁶ Petróleo *offshore* – significa a exploração de petróleo no mar. Segundo Lima (2009), a primeira descoberta feita pela Petrobrás de petróleo *offshore* no Brasil ocorreu em 1968; entretanto, na época a exploração era feita em águas rasas, ou seja, a 300 metros de profundidade, e as plataformas eram fixas. A partir dos anos 1980 as descobertas ultrapassaram a fronteira dos 300 metros, exigindo plataformas semissubmersíveis flutuantes para a exploração em águas profundas (entre 300 e 1.500 metros) e ultraprofundas (mais de 1.500 m) (LIMA, 2009, p. 45).

Tabela 1 – Reservas comprovadas e produção anual de petróleo por país

	País	Reservas Comprovadas (2012 – em bilhões de barris)		País	Produção Anual (2012 – em milhares de barris de petróleo)
1	Venezuela	297	2	Arábia Saudita	11530
2	Arábia Saudita	265	9	Rússia	10643
3	Canadá	173	12	EUA	8905
4	Irã	157	15	China	4155
5	Brasil	150	3	Canadá	3741
6	Iraque	150	4	Irã	3680
7	Kuwait	100	8	Emirados Árabes Unidos	3380
8	Emirados Árabes Unidos	97	7	Kuwait	3127
9	Rússia	87	6	Iraque	3115
10	Líbia	48	18	México	2911
11	Nigéria	37	1	Venezuela	2725
12	EUA	35	11	Nigéria	2417
13	Cazaquistão	30	5	Brasil	2149
14	Catar	23	14	Catar	1966
15	China	17	17	Angola	1784
16	Argélia	12	13	Cazaquistão	1728
17	Angola	12	16	Argélia	1667
18	México	11	10	Líbia	1509

Fonte: Elaboração própria com dados da British Petroleum (BP, 2013, p. 8, p. 10)

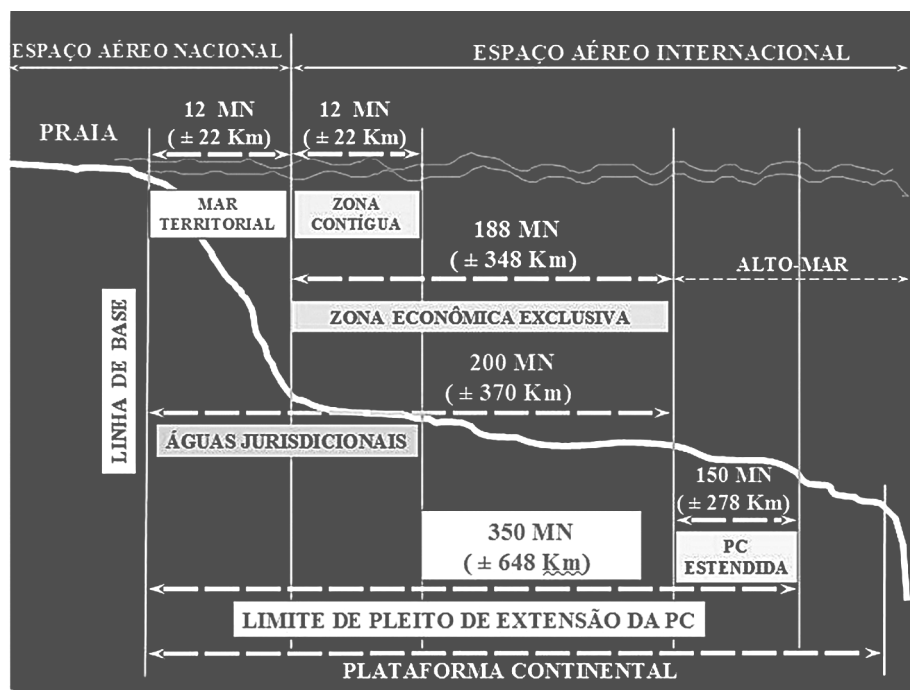
Comparando-se as duas colunas, podemos ver que não necessariamente os países com maiores reservas são os maiores produtores e vice-versa. Interessante notar a presença dos países americanos e africanos com grandes reservas de petróleo e que cumprem um papel importante na geopolítica do Atlântico Sul: Venezuela (1.º), Brasil (5.º), Líbia (10.º), Nigéria (11.º), Estados Unidos (12.º), Argélia (16.º), Angola (17.º) e México (18.º). No ranking da produção, alguns trocam de posição, mas permanecem na tabela: Estados Unidos (3.º), México (10.º), Venezuela (11.º), Nigéria (12.º), Brasil (13.º), Angola (15.º), Argélia (17.º) e Líbia (18.º). Atualmente, cerca de 30% da exploração mundial de petróleo é realizada *offshore* e, com o esgotamento das reservas antigas, o Atlântico Sul tende a ganhar um novo papel na geopolítica do petróleo nas próximas décadas (OLIVEIRA, 2012, p. 225).

A presença de grandes reservas de petróleo *offshore* na região do Atlântico Sul pode ser vista tanto como um benefício a estes países quanto como fonte de recursos a serem disputados por grupos internos e por potências estrangeiras. Dessa forma, cabe identificar quais os mecanismos internacionais existentes buscam garantir a soberania dos Estados nacionais sobre esses recursos, assim como possíveis divergências político-diplomáticas que coloquem em risco esta soberania.

4.1 A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982) e suas implicações político-diplomáticas

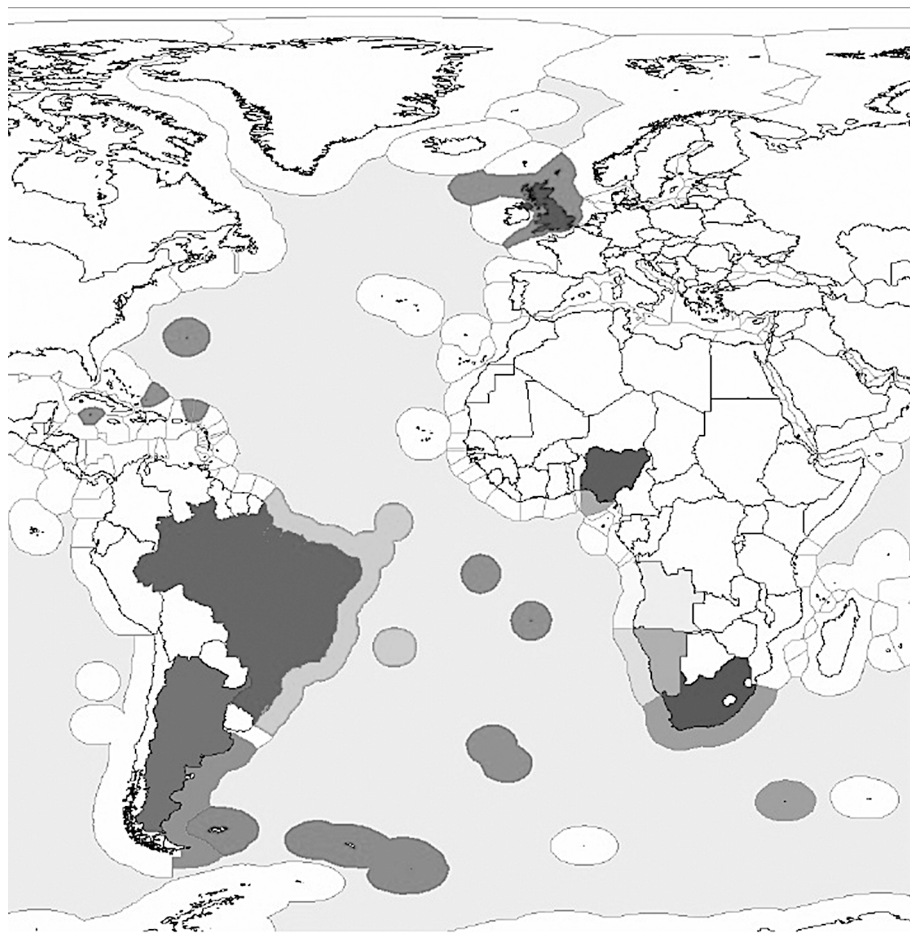
Aprovada, em dezembro de 1982, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, sigla em inglês) delimitou a soberania dos países com litoral marítimo por meio de quatro conceitos: Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e Plataforma Continental (PC). O Mar Territorial parte do litoral do país até 12 milhas náuticas (22 km) de extensão, instituindo a soberania do país do espaço aéreo até o subsolo. A Zona Contígua estende-se em 24 milhas náuticas (44,45 km) desde o litoral, dentro das quais o país é responsável pelas leis e regulamentos aduaneiros (comércio), fiscais (impostos), de imigração e sanitários. A ZEE abarca uma distância de 200 milhas náuticas (370 km), e dá exclusividade na exploração dos recursos naturais na água, no leito do mar e no subsolo, na preservação do meio marinho, na investigação científica e na instalação de ilhas artificiais. A PC não tem uma extensão fixa: pode ser pleiteada pelos países no Tribunal Internacional do Direito do Mar após mapeamento e estudos prévios. Trata-se de uma área que vai da linha da costa até o chamado talude continental, onde o declive do continente é muito pronunciado. A PC dá o direito de exploração dos recursos naturais. A Figura 1 abaixo ilustra a disposição das categorias, enquanto a Figura 2 demonstra as plataformas continentais no Atlântico Sul tanto da América quanto da África. Nota-se que no Atlântico Sul há ilhas pertencentes ao Reino Unido, o que lhe concede novas plataformas continentais.

Figura 1 – Delimitações da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito



Fonte: Brasil (2011, p. 3)

Figura 2 – Mapa das principais Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE) no Atlântico Sul



Fonte: Oliveira (2012, p. 231)

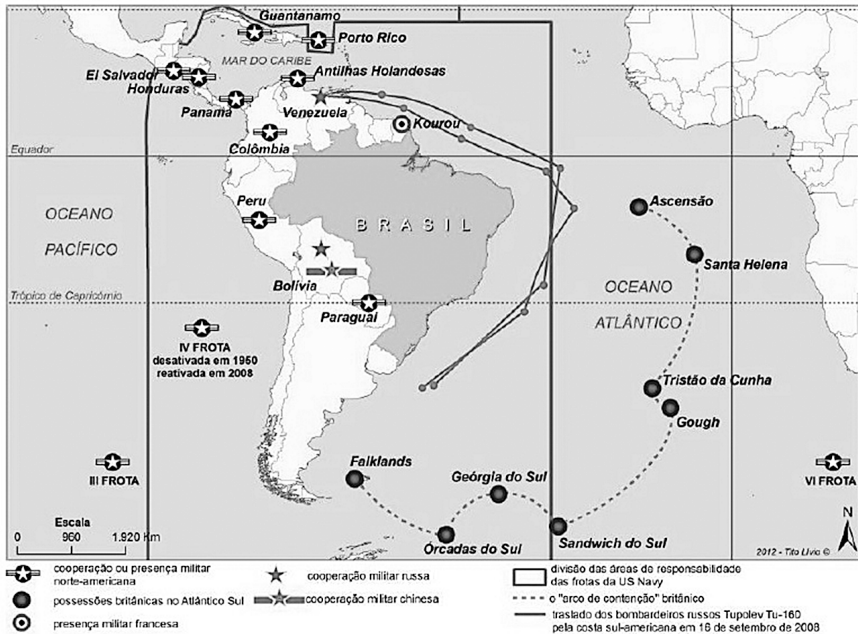
A UNCLOS reuniu 157 assinaturas, mas algumas ausências são importantes de serem notificadas. É necessário que os países internalizem a Convenção após a assinatura: o Brasil fez isto através da Lei n.º 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Os EUA, entretanto, não ratificaram a UNCLOS e reservam-se a prerrogativa de aplicar as mesmas regras do uso do mar unilateralmente, por meio de proclamações presidenciais (USA, 1983, 1988, 1999). De certa forma, este procedimento foi formalizado em 2012 na esfera estratégica, por meio do Conceito de Acesso Operacional Conjunto (JOAC, sigla em inglês) do Departamento de Defesa dos EUA. O JOAC prevê o acesso garantido das Forças Armadas dos EUA a qualquer

teatro de operações no mundo: “[...] livre utilização de bens comuns globais e de seletos territórios soberanos, águas, espaço aéreo e ciberespaço, adquiridos pela projeção de todos os elementos de poder nacional” (DOD, 2012, p. i).

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em sua Cúpula de 2010 em Lisboa, adotou um Conceito Estratégico semelhante, que prevê o “[...] emprego de forças militares robustas onde e quando for necessário [...] para ajudar a promover a segurança comum com nossos parceiros ao redor do mundo” (NATO, 2010, p. 1). No mesmo sentido, em 2013, o Conselho Atlântico dos EUA publicou o documento *NATO Global Partnerships: Strategic Opportunities and Imperatives in a Globalized World*. Nele, propõem a criação de uma “[...] força marítima que opere junto a parceiros no Golfo [Oriente Médio], no litoral africano e no Ártico” e o aumento da patrulha costeira na África Ocidental (KRAMER, 2013, p. 3, p. 12).

A tendência de que a OTAN venha a preponderar sobre o Atlântico Sul é reforçada pela situação de superioridade estratégica atual desses países. Os EUA detêm a maior Marinha do mundo: 72 submarinos, 10 porta-aviões (navios-aeródromos de 100.000 toneladas, cada um com capacidade média de transportar mais de 50 aeronaves de superioridade aérea [caças F-18]), 22 cruzadores (Classe Ticonderoga, acima de 9.750 toneladas), 90 destróiers (Classe Arleigh Burke, entre 4.500 e 9.750 toneladas) e 17 fragatas (entre 1.500 e 4.500 toneladas) (IISS, 2013, p. 74). O Reino Unido prevê comissionar em 2020 dois novos porta-aviões (Classe Queen Elizabeth) e dispõe de diversas bases de apoio no Atlântico Sul, como demonstrado pela Figura 3.

Figura 3 – Presenças extrarregionais na América do Sul e no Atlântico Sul



Elaboração: Tito Lívio Barcellos Pereira. Fonte: <http://internacionalistas.com.br/wp/?p=583>.

Fonte: Pereira e Rommel (2012) apud Querino, Sousa e Teixeira Jr. (2012, p. 5)

A Guerra das Malvinas (1982) deixou claro que a segurança da América do Sul não seria garantida pelos norte-americanos, o que implicava que, na prática, a Doutrina Monroe não impediria que potências aliadas aos EUA transgredissem a soberania de países da região. Recentemente, o Secretário de Estado dos Estados Unidos, John Kerry, decretou o fim da era da Doutrina Monroe, afirmando que o hemisfério não é dominado por Washington e aceitando a multilateralização das relações entre Estados americanos (JOHNSON, 2013). Entretanto, na prática, os EUA dispõem de uma Marinha de alcance mundial, além de contar com bases pertencentes a aliados como o Reino Unido na região; recentemente (2008) houve a reativação da 4ª Frota estadunidense, responsável pela segurança do Atlântico Sul.

Por outro lado, a crescente participação da China no comércio e nos investimentos na América do Sul e na África tem abastecido esses países com um novo poder de barganha frente à Europa e aos EUA (VISENTINI, 2011). Nesse sentido, novas organizações regionais e inter-regionais foram criadas no âmbito da cooperação sul-sul: a União Africana em 2002, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em 2003, a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)

em 2005, a Cúpula América do Sul-África (ASA) em 2006 e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008.

Esses arranjos ocorreram no contexto de um aumento do comércio e dos investimentos, por exemplo, entre Brasil e os países africanos; o comércio passou de US\$ 5 bilhões, em 2002, para US\$ 26 bilhões, em 2012 (GIRALDI, 2013), e foram realizados investimentos de diversas empresas brasileiras na África: Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão (empreiteiras), Vale e Petrobras (recursos naturais), Marcopolo (ônibus) e Randon (veículos rebocados e componentes). É importante destacar também o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil: além da disponibilizar linhas de crédito para a compra de produtos brasileiros pelos países africanos, o BNDES recém inaugurou um escritório de representação na África do Sul, o primeiro no continente africano (BNDES, 2013).

5 Considerações finais

Diante do estudo, percebe-se que as recentes descobertas de petróleo *offshore*, em ambas as margens do Atlântico Sul, contribuíram significativamente para a revitalização da importância da ZOPACAS para seus países-membros. A região voltou a ser foco desses Estados não apenas pelo petróleo, mas também pelo incremento do fluxo marítimo na região, pelo aumento do comércio entre os países e pelas atividades de pirataria no litoral africano, decorrentes do despreparo das marinhas dos países costeiros. Em vista disso, explica-se o grande interesse brasileiro em fortalecer a ZOPACAS, principalmente após o último encontro dos países membros, em Montevidéu.

É fundamental que a paz seja mantida nessa zona, que pode vir a tornar-se alvo de disputas e conflitos. A grande importância estratégica da região atrai a atenção das grandes potências tradicionais, como Estados Unidos, Reino Unido e França, e também de países asiáticos (China e Índia), que procuram explorar as reservas de recursos naturais dos Estados à margem do Atlântico Sul. Nesse sentido, vale destacar que a marinha norte-americana, aliada às bases inglesas no Atlântico Sul, possui o comando e o controle da região frente a qualquer outra potência. Isso, somado às recentes mudanças doutrinárias visando à projeção de poder da OTAN em nível global, tem alertado os países da África e da América do Sul, que vão, por sua vez, buscar elaborar projetos de reestruturação de suas capacidades de defesa. Nessa direção, o Brasil aprovou, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa, visando suprir esse *gap* estratégico com as demais grandes potências.

Conclui-se, assim, que apesar do renascimento da ZOPACAS nessa década, as mudanças no Atlântico Sul deram-se mais no âmbito diplomático e econômico, com certa retomada da autonomia dos países africanos, principalmente aqueles

com grandes reservas petrolíferas. Por outro lado, a ZOPACAS não teve papel mediador nos recentes conflitos no norte da África – a chamada Primavera Árabe – nem na intervenção francesa no Mali, por exemplo. As iniciativas no campo da segurança ainda são incipientes e ocorrem bilateralmente. Em termos da estrutura do Sistema Internacional, por fim, o Atlântico Sul dirá sobre que tipo de polaridade será constituída nos próximos anos: se a liderança norte-americana se dará pela força e pela constante violação da soberania (relações com a América do Sul e com a África) ou se por meio do investimento, da inovação tecnológica e pelo fortalecimento dos processos de integração regional.

ZOPACAS and South Atlantic geopolitics: history and current perspectives

ABSTRACT: This article has as object of study the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic (ZOPACAS). It aims to analyze the factors behind Brazil and the African countries' continuity in the initiative, even after facing a period of stagnation of the forum in the 1990s. The recovery in the 2000s was due to the rapprochement between African countries and Brazil, and the offshore oil discoveries on both sides of the Atlantic coast. The article concludes that despite the diplomatic and technical cooperation advances, ZOPACAS does not have a great strategic weight in the South Atlantic due to the lack of military and economic capability of the countries that it comprises.

KEYWORDS: ZOPACAS. South Atlantic. Offshore Oil. Geopolitics. Brazil. Africa.

Referências

ABDENUR, Adriana Erthal; MARCONDES NETO, Danilo. Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: The Nexus between Security and Resources. *SAILA Occasional Papers*, Braamfontein, n. 161, nov. 2003.

_____. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org.). *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília, DF: IPEA, 2014a. p. 215-238.

_____. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 57, p. 5-21, 2014b.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Atlântico Sul: as Relações do Brasil com os países africanos no campo da segurança e defesa. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 49-71, 2013.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul, séculos XVI e XVII*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALMEIDA DA SILVA, Antônio Ruy de. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e da Defesa. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org.). *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 199-215.

ALMEIDA, Eugénio Costa; BERNARDINO, Luís. A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: organizações interzonais para a perseguição da segurança marítima da bacia meridional atlântica. *Revista Militar*, n. 2532, p. 43 - 61, jan. 2013. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/art_texto_pdf.php?art_id=797>. Acesso em: 8 out. 2013.

ALTMAN, Max. Hoje na História: 1956 – Egito nacionaliza Canal de Suez. *Opera Mundi*, 26 jul. 2013. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/historia/30233/hoje+na+historia+1956+-+egito+nacionaliza+canal+de+suez.shtml>>. Acesso em: 25 set. 2014.

AMORIM, Sérgio Gonçalves de. Perspectivas Brasileiras na Convergência entre o SISBIN e a ZOPACAS. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 11-31, 2013.

BNDES inaugura escritório de representação na África. *Opera Mundi*, 6 dez. 2013. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/32817/bndes+inaugura+escritorio+de+representacao+na+africa.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

BRASIL. Marinha do Brasil. Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SIS-GAAZ). In: SIMPÓSIO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DA MARINHA, II, 22 set. 2011, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/1832022/>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Texto-base do discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião da VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)* – Montevidéu, 15 janeiro de 2013. Brasília, DF: MRE, 2013a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4547:vii-reuniao-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-texto-base-do-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-montevideu-15-de-janeiro-de-2013&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Declaração de Montevidéu. In: ENCONTRO MINISTERIAL DA ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL - ZOPACAS, VII, 16 jan. 2013, Montevidéu. 2013b.

BRITISH PETROLEUM (BP). *BP Statistical Review of World Energy June 2013*. Disponível em: <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

BROZOSKI, Fernanda Pacheco de Campos. *A Revalorização Geopolítica e Geoeconômica do Atlântico Sul no Sistema Internacional*. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/Dissertao_Fernanda_Pacheco_de_C._Brozowski.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2013.

COSTA, Ricardo Cunha da; PIRES, Victor Hugo; LIMA, Guilherme Penin Santos de. Mercado de Embarcações de Apoio Marítimo às Plataformas de Petróleo: Oportunidades e desafios. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 125-146, set. 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2805.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2013.

COSTA, Wanderley Messias da. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. *Revista USP*, São Paulo, n. 95, p. 9-22, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/52234/56270>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

DUTOIT, Allan. The Anglo-South African Simonstown Agreement. In: YOUNG, Kathryn; MITCHELL, Rhett (Ed.). *The Commonwealth Navies: 100 Years of Cooperation*. Canberra: Sea Power Centre, 2012. p. 111-129.

GIRALDI, Renata. Dilma destaca importância da América do Sul e da África para a economia e o desenvolvimento. *Agência Brasil*, 22 fev. 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-02-22/dilma-destaca-importancia-da-america-do-sul-e-da-africa-para-economia-e-desenvolvimento>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

JOHNSON, Keith. Kerry Makes It Official: ‘Era of Monroe Doctrine Is Over’. *The Wall Street Journal*, 18 Nov. 2013. Disponível em: <<http://blogs.wsj.com/washwire/2013/11/18/kerry-makes-it-official-era-of-monroe-doctrine-is-over/>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

KRAMER, Franklin D. *NATO Global Partnerships: Strategic Opportunities and Imperatives in a Globalized World*. Washington, DC: Atlantic Council, 2013. Disponível em: <http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/403/NATOPartnerships2013.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

LIMA, Guilherme Penin Santos de. *O Soerguimento da Construção Naval Brasileira nos anos 2000 – Uma análise neo-schumpeteriana*. 2009. 200 f. Dissertação (Mestrado em Economia)–Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-18122009-104522/pt-br.php>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

LUNA, Denise. Petrobras acha óleo leve no pré-sal da Bacia de Campos. *G1*, 8 jun. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1559901-5601,00.html>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação? *Lua Nova*, São Paulo, v. 3, n. 3, mar. 1987. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451987000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 nov. 2013.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO). *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Brussels: NATO, 2010. Disponível em: <<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

OLIVEIRA, Lucas K. *Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/76222>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África*. Salvador: EDUFBA, 2011.

PENNA FILHO, Pio. Reflexões Sobre o Brasil e Desafios do Atlântico Sul no Início do Século XXI. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; PEOTTA DE MELO, Laerte. (Org.). *Amazônia e Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas para a Defesa no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2015. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/150831_amazonia_e_atlantico_sul_web.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2015.

PEREIRA, Analúcia Danilevich. O Atlântico Sul, a África Austral e a América do Sul: cooperação e desenvolvimento. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 33-48, 2013.

PETROBRAS. *Plano de Negócios e Gestão 2013-2017*. Rio de Janeiro: Petrobras, 2013. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/3342464-Plano-de-negocios-e-gestao-2013-2017.html>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

QUERINO, Jéssica Ribeiro; SOUSA, Valéria de Moura; TEIXEIRA JR., Augusto. A importância do controle e da defesa do Atlântico Sul para o Brasil. In: ENCONTRO ESTADUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 1., 2012, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: ABED-PB, 2012. Disponível em: <<http://abedpb.org/anais/index.php/2012/article/view/32/32>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 1, p. 289-329, jan./jun. 2009.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, DF, v. 53, n. spe, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, DF, v. 51, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 nov. 2013.

SILVA, Athos Munhoz Moreira da; OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; BRITES, Pedro Vinícius Pereira. A Política Externa Brasileira para a África Ocidental e o Panorama Securitário do Atlântico Sul a partir do Governo Lula. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4., 2013, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ABRI, 2013.

SOUZA, Isabela Gláucia de. O Estigma da energia nuclear na defesa nacional: a ZPCAS e a Declaração de Luanda de 2007. *Arquivo Ana Lisboa*, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/texto%20da%20revista%20da%20ABED_isabela.pdf>. Acesso em: 12 out. 2013.

UNITED NATIONS. *Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic*. New York: United Nations, 1986.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). *Proclamation 5928--Territorial sea of the United States of America*. Washington, DC: USA, 1988. Disponível em: <<http://www.archives.gov/federal-register/codification/proclamations/05928.html>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. *Statement on United States Oceans Policy*. Washington, DC: USA, 1983. Disponível em: <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/31083c.htm>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. *Proclamation 7219 - Contiguous Zone of the United States*. Washington, DC: USA, 1999. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=56452>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. Department of Defense (DOD). *Joint Operational Access Concept*. Washington, DC: DOD, 2012. Disponível em: <http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2015.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Atlântico Sul como Espaço Estratégico para o Brasil: Política Externa e Defesa. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). *Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2014.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. Da Marginalização ao “Renascimento Africano”. In: VISENTINI, Paulo G. Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario T.; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *História da África e dos Africanos*. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 145-187.

_____. A novíssima China e o sistema internacional. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. supl., p. 131-141, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19s1/09.pdf>>. Acesso em: 17 jan 2015.

WESSELS, André. The South African Navy and its predecessors, 1910-2010: A century of Interaction with Commonwealth Navies. *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*, v. 38, n. 2, p. 109-130, 2010.

ZOPACAS – Amorim propõe ações para fortalecer cooperação em defesa. *Defesanet*, 16 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9322/ZOPACAS---Amorim-propoe-aco-es-para-fortalecer-cooperacao-em-Defesa>>. Acesso em: 13 out. 2013.